



**University of  
Zurich**<sup>UZH</sup>

**Zurich Open Repository and  
Archive**

University of Zurich  
University Library  
Strickhofstrasse 39  
CH-8057 Zurich  
[www.zora.uzh.ch](http://www.zora.uzh.ch)

---

Year: 2014

---

**De venenos y fármacos. La regulación y prácticas de la revocatoria del  
mandato en Suiza y las Américas**

Welp, Yanina

Posted at the Zurich Open Repository and Archive, University of Zurich  
ZORA URL: <https://doi.org/10.5167/uzh-99426>  
Book Section

Originally published at:

Welp, Yanina (2014). De venenos y fármacos. La regulación y prácticas de la revocatoria del mandato en Suiza y las Américas. In: Welp, Yanina; Serdült, Uwe. La dosis hace el veneno: Análisis de la revocatoria del mandato en América Latina, Estados Unidos y Suiza. Quito, Ecuador: C2D, 247-266.

YANINA WELP Y UWE SERDÜLT (COORDS.)

# La dosis hace el veneno

Análisis de la revocatoria del mandato en  
América Latina, Estados Unidos y Suiza



**República del Ecuador**  
**Consejo Nacional Electoral**

---

Dr. Domingo Paredes Castillo

CONSEJERO - PRESIDENTE

Ing. Paúl Salazar Vargas

CONSEJERO - VICEPRESIDENTE

Dr. Juan Pablo Pozo Bahamonde

CONSEJERO

Dra. Roxana Silva Chicaíza

CONSEJERA

Lcda. Mágdala Nubia Villacís Carreño

CONSEJERA

**Instituto de la Democracia**

---

Roberto Iturralde Barriga

DIRECTOR EJECUTIVO

Felipe Cisneros Palacios

DIRECTOR DE INVESTIGACIÓN Y PUBLICACIONES

Alexandra Montalván

DIRECTORA DE CAPACITACIÓN

Martín Díaz

DIRECTOR DE PROMOCIÓN

**Consejo Editorial**

---

Juan Pablo Pozo, Director

Pamela Dávila

Felipe Cisneros Palacios

Roberto Iturralde Barriga

© Derechos reservados Instituto de la Democracia

ISBN: 978-9942-07-622-9

Diseño: Antonio Mena

Diagramación: Diego Ortiz / El Telégrafo

Imprenta: El Telégrafo

Primera edición: Agosto de 2014

Quito, Ecuador

# De venenos y fármacos. La regulación y prácticas de la revocatoria del mandato en Suiza y las Américas

---

Yanina Welp

Centre for Democracy Studies Aarau (ZDA),  
Universidad de Zúrich (Suiza)

Las instituciones recuperadas, creadas o adaptadas para el nuevo escenario democrático post-transición, durante los años ochenta del siglo pasado, no fueron proclives a la incorporación de mecanismos de democracia directa (MDD). Incluso constituciones que tuvieron profundos componentes participativos en su elaboración, como la brasileña de 1988, ignoraron estos mecanismos o los incorporaron de forma muy limitada, sin contemplar los que permiten la activación directa por parte de la ciudadanía<sup>1</sup>.

Las cosas comenzaron a cambiar en la década siguiente. En 1991 el agotamiento y crisis de una de las democracias de más larga data en el cono sur, Colombia, lideró esta transformación proponiendo el pasaje a una democracia participativa complementaria de la representativa, por la vía de una asamblea constituyente. Le siguió el Perú de Alberto Fujimori, en 1993, un autoritarismo competitivo que vio en la elaboración de una nueva constitución que incorporase instrumentos de participación una forma de superar la condena y bloqueo

---

<sup>1</sup> Curiosamente, el primer país en introducir mecanismos de democracia directa susceptibles de ser activados por la ciudadanía (Uruguay en 1967) lo hizo poco antes del golpe militar que suspendió el régimen democrático.

internacional ocurridos tras su cierre del congreso en 1992 (conocido como “autogolpe”)<sup>2</sup>.

Menos de un lustro más tarde, Ecuador se sumaría a este grupo, introduciendo la revocatoria como consecuencia más o menos directa de la destitución del presidente Abdalá Bucaram, acusado por el congreso de insanidad mental, en el marco de fuertes protestas sociales. Diez años más tarde, el gobierno encabezado por Rafael Correa iría más lejos promoviendo la ampliación y profundización de los mecanismos participativos con que contaba el país (por ejemplo, incluyendo incluso la figura del Presidente).

Venezuela siguió un patrón comparable al colombiano. Habiendo permanecido como uno de los pocos regímenes en manos de civiles y con elecciones relativamente competitivas desde mediados del siglo XX, la democracia venezolana comenzó mostrar signos de agotamiento a fines de los ochenta. La crisis económica y el creciente desencanto y desafección ciudadana pusieron en jaque a un régimen excluyente y corrupto. Aunque a diferencia de Colombia, la emergencia de un líder carismático que no provenía de los partidos tradicionales sino del Ejército –Hugo Chávez– lideraría el proceso de transformación, también Venezuela promoverá en la Constitución de 1999 un amplio espectro de instrumentos de participación ciudadana. Un camino semejante seguirá Bolivia, una década más tarde, con la llegada al gobierno por primera vez en la historia del país de un líder de origen indígena, Evo Morales<sup>3</sup>.

Este es el telón de fondo en que una institución apenas conocida en un reducido grupo de países y aún menos utilizada más allá

2 La constitución peruana también reemplazó el parlamento bicameral por un unicameral, reduciendo el número de miembros (y erosionando aún más al debilitado poder legislativo) e instauró la pena de muerte entre otros retrocesos para los contrapesos democráticos y los derechos civiles y humanos (Levitsky, 1999).

3 En todos los casos mencionados la asamblea constituyente electa directamente por la ciudadanía y con el mandato exclusivo de elaborar una nueva constitución fue el cuerpo escogido para diseñar la constitución. Véase Nolte y Schilling-Vocafloer (2012); Mas-süger y Welp (2013). Por un análisis del caso colombiano véase también Jiménez Martín (2006).

de Estados y municipalidades de Estados Unidos, comienza a ganar peso en América Latina. Sin embargo, la revocatoria ya existía en Argentina, donde el sistema federal permite a las provincias aprobar sus propias constituciones. Córdoba y Entre Ríos habían sido pioneras introduciendo la revocatoria, entre otros MDD, en las constituciones de 1923 y 1933 respectivamente (Arques, en este volumen). La revocatoria también se había incorporado al marco legal cubano, donde fue uno de los pilares del centralismo democrático promovido con la Constitución de 1976, pese a que su primera incorporación había sido previa a la revolución, en la Constitución de 1940, ocasión en que no llegó a ser reglamentada (Guzmán, en este volumen).

La revocatoria del mandato, como otros mecanismos de democracia directa susceptibles de ser activados por la ciudadanía –iniciativas legislativas y/o constitucionales y referendos abrogativos u opcionales–, había tenido una escasa difusión hasta fines de los ochenta, cuando comenzaron a ser incorporados en diferentes países del mundo (Serdült y Welp, 2012). Estos procesos recibieron un impulso en las décadas siguientes a la restauración de la democracia en América Latina, y tras la caída del muro de Berlín, que condujo a la emergencia de nuevas democracias (a menudo regímenes híbridos) en las antiguas repúblicas socialistas soviéticas.

Sin embargo, mientras los otros MDD mencionados han sido analizados por un número creciente de investigaciones<sup>4</sup>, hasta hace poco tiempo la revocatoria de mandato apenas si había atraído el interés de algunos teóricos, especialmente norteamericanos, único lugar donde antes de los noventa se registraban intentos de activación relativamente frecuentes, especialmente en el nivel local (Cronin, 1989; Spivak, 2004, Qvardrup, en este volumen). En América Latina, esto podría obedecer a cierta descalificación del mecanismo, atribuida a las siguientes razones:

---

<sup>4</sup> Solo por citar algunos ejemplos de estudios de otros MDD, existen análisis globales como los de Altman (2011), Kaufmann y Waters (2004) o Hug y Tsebelis (2002); también estudios regionales, Wheatley (2008) para los países postcomunistas, para Europa Auer (2007), para Asia Jau-Yuan Hwang (2007) y Lee y Kaufmann (2009) y para América Latina Welp y Serdült (2009) o Lissidini et. al. (2008).

- un creciente interés por la transformación de la democracia representativa y la incorporación de la ciudadanía a los procesos de toma de decisiones que, al identificar la revocatoria con la remoción de gobernantes (que serán reemplazados por otros), no entendía al mecanismo como una verdadera superación o complemento del esquema representativo<sup>5</sup>;
- el foco en los procesos deliberativos de buena parte de los estudios que se ocuparon del municipio, centrados en la formación de consensos y/o el fomento de la cultura cívica<sup>6</sup>, lo que excluye a la revocatoria, ya que a este mecanismo se le atribuye el generar polarización, planteando una decisión entre opciones inconciliables;
- los estudios de democracia directa a nivel nacional se han centrado en los usos populistas versus el otorgamiento de poder a la ciudadanía que en la región han tenido a dividir aguas entre Venezuela y Uruguay (país en que no se ha legislado la revocatoria del mandato); en estos análisis, la revocatoria ocupó un lugar marginal o centrado en las experiencias venezolana de 2004 y boliviana de 2008, sin prestar especial atención al mecanismo en sí<sup>7</sup>.

Pero mientras buena parte de los analistas ignoraban la revocatoria del mandato, en 2013 Perú superaba las cinco mil trescientas autoridades sometidas a referéndum revocatorio en un período de apenas dieciséis años (desde 1997); en Ecuador los intentos superaban los setecientos (2008-2010); en Bolivia el período de inauguración se concretaba con unas doscientas solicitudes (que finalmente no prosperaron); mientras también se habían registrado intentos y procesos en Venezuela y Colombia. Con la excepción del caso peruano y el breve lapso en que se activaron procesos en Ecuador, muy pocos intentos han llegado a las urnas y aún menos han concluido con la revocatoria de la autoridad

5 En esta línea véase por ejemplo Papadopoulos (1995), Kaufman y Waters (2004).

6 Véase Seele y Peruzotti (2009), Robin y Ford (2013), Goldfrank (2006).

7 Véase Zovatto (2006), Welp y Serdült (2009), Lissidini et al (2008).

cuestionada. Sin embargo, la activación en Lima (el 17 de marzo de 2013, contra la alcaldesa Susana Villarán y su concejo) y la probable activación en Bogotá (aún incierta al momento de escribir estas líneas)<sup>8</sup>, sumado a los numerosos cambios normativos, los debates y algunos intentos ciudadanos de extender la revocatoria (por ejemplo, para poder activarla contra el congreso en Colombia) confirman la importancia de analizar una institución que podría alterar el funcionamiento de la democracia representativa, mientras goza de crecientes niveles de popularidad entre la ciudadanía.

Con la intención de superar este déficit, los capítulos que forman esta obra han buscado reflexionar sobre algunos de los principales retos que supone la revocatoria. En particular, i) ¿altera la revocatoria el modelo de representación previo a la incorporación del mecanismo?, ii) ¿qué argumentos conducen a defender o rechazar su introducción?, iii) ¿con qué requisitos debería activarse? Y, finalmente, iv) ¿cuáles han sido las consecuencias de su regulación y prácticas para la democracia?<sup>9</sup>

## 1. Revocatoria y representación

Las raíces del modelo de representación que predominó durante buena parte del siglo XX, se pueden rastrear en los debates de la convención de Filadelfia de 1787. En su estudio sobre el tema, Spivak (2004) señala que algunos constituyentes defendían la introducción de la revocatoria del mandato, por verla como el único mecanismo capaz de introducir un control popular más allá de las elecciones. La postura opuesta fue abanderada por Alexander Hamilton, que sostenía que la revocatoria convertiría a los senadores en esclavos de los humores caprichosos de la gente, advirtiendo también frente a la limitación que encontrarían los

8 Sobre el caso de Lima véase el trabajo de Mirella Vásquez en este volumen. Sobre Bogotá el de Beatriz Franco.

9 Si bien las reflexiones que se plantean a continuación derivan de las discusiones e intercambio colectivo, son de mi exclusiva responsabilidad y no reflejan una opinión colectiva (por el contrario, la diversidad de opiniones en relación a la necesidad y características que debería adoptar el mecanismo se hace evidente en la lectura de los distintos trabajos).



representantes para tomar decisiones difíciles o impopulares (citado en Spivak, 2004). Esta última fue la postura que triunfó en aquel momento.

La noción clásica de la representación sin control popular por fuera de los períodos electorales, se refuerza con la idea de representar la voluntad general, algo que de alguna manera habilita al funcionario a no seguir el programa para el que fue electo. Las características del clásico modelo representativo –relativa discrecionalidad en la toma de decisiones y estabilidad en el cargo– permitirían que la autoridad electa trascienda la voluntad (parcial) de quienes lo eligieron para pasar a representar esa entelequia denominada voluntad general. Así, no solo no se esperaría que el representante cumpla cabalmente con un programa, sino que se le atribuye una superioridad que le permitiría tomar decisiones, modificando libremente sus opiniones cuando la situación así lo requiera.

Aunque en Estados Unidos en el nivel federal triunfaron estas ideas, diversos movimientos siguieron luchando por la incorporación de mecanismos de democracia directa en los Estados y municipios. Finalmente, el Movimiento Progresista logró introducirlos en la Constitución de la ciudad de Los Ángeles en 1903. El objetivo principal era limitar los abusos cometidos por una compañía de ferrocarriles en situación de monopolio y con recursos para corromper a gobiernos y al Poder Judicial (Spivak, 2004).

Con contadas excepciones (ya se han mencionado la experiencia cubana y la de algunas provincias argentinas), en América Latina predominó un modelo fuertemente representativo en que el mandato no estaba constreñido ni condicionado por la voluntad ciudadana por fuera de los períodos electorales. Así lo reconocía el congresista colombiano Galán Sarmiento en la asamblea constituyente de 1991<sup>10</sup> al señalar que la Constitución de 1886 en su artículo 179 establecía que “el que sufraga o elige no impone obligaciones al candidato, ni confiere mandato al funcionario electo”. Por ello, el congresista proponía un cambio en la concepción del mandato indicando que la revocatoria es un derecho

---

10 Gaceta Constitucional n° 066 del 3 de mayo de 1991 (pp. 78 a 102), Gaceta Constitucional n° 081 del 24 de mayo de 1991.

político ciudadano (susceptible de ser activado en tanto tal), diferente de la remoción del cargo (activada por causas a determinar por otras instituciones, en particular la Justicia). Sin embargo, se ha observado cierta confusión en las ideas que sustentaron la revocatoria, en el discurso y en la práctica. Esto ocurrió, por ejemplo, con la introducción del mecanismo en Ecuador, en 1998. En aquel momento la ley determinó como uno de los causales la corrupción con sentencia ejecutoria, un sinsentido que o bien conducía a la automática desactivación de la revocatoria (para qué activar una revocatoria contra una autoridad contra la que ya existe sentencia y por tanto quedaría inhabilitada para ejercer el cargo) o sometía a nuevo juicio lo ya juzgado. Contradicciones semejantes pueden observarse en algunos discursos de Evo Morales al promover el mecanismo (“Si la autoridad ha robado plata ... Si algún movimiento social demuestra que se cometieron actos de corrupción, inmediatamente esas autoridades deberían ser sometidas al referéndum revocatorio”, citado en Verdugo, en este volumen). Entonces, ¿la revocatoria es un derecho político basado en que “el pueblo es soberano” o es un mecanismo de accountability entre períodos electorales, que debería basarse en el cumplimiento de promesas de campaña y programas de gobierno?

La revisión de la normativa que define las causales de la revocatoria define implícitamente qué es lo que los gobernantes no deberían hacer si quieren mantenerse en el cargo. Encontramos dos situaciones más o menos diferenciadas en las causales para iniciar una revocatoria:

- pérdida de confianza o insatisfacción generalizada de la ciudadanía (Bolivia, Colombia). En el caso peruano, la ley sostiene que debe estar fundamentada pero no requiere ser probada, otro tanto ocurre en Argentina, Cuba, Estados Unidos y Suiza, en que predomina la concepción de la revocatoria como un derecho político;
- incumplimiento del programa de gobierno (Bolivia, Colombia, Ecuador) o inobservancia de disposiciones sobre participación ciudadana; incumplimiento de sus funciones y obligaciones (Ecuador).

Los causales que refieren al incumplimiento de programa o de otras normas parecerían “sujetar” el mandato y acercar al representante a un rol de delegado, con menor discrecionalidad para tomar decisiones contrarias a las prometidas en campaña, pero pueden resultar de compleja y poco transparente aplicación. Esto ocurre por varias razones. Una es que a un año de iniciado un gobierno es a menudo difícil evaluar la gestión; por otra parte, la misma lógica electoral conduce a prometer más de lo posible, generando expectativas insatisfechas que no resolverá una revocatoria; por último, cuando la revocatoria se activa por incumplimiento de programa y otras cuestiones, interviene un organismo responsable de evaluar si procede o no realizar la consulta. Esta intervención introduce un mecanismo doblemente extraño en la institución participativa, porque intermedia de una forma que genera conflictos y sospechas de parcialidad; y, a la vez, de aprobarse la consulta avalando que hay un incumplimiento, genera una extraña situación de solicitud de confirmación de un veredicto ya dado.

¿Altera la revocatoria el modelo de representación previo? La respuesta es, claramente, sí. Aunque no hay una modificación de las fuentes de legitimidad<sup>11</sup>, la revocatoria podría tener profundas consecuencias en el ejercicio del gobierno, al generar mayores incentivos a que los gobernantes actúen de acuerdo a las preferencias ciudadanas y, en este sentido, estrechando la distancia entre ciudadanos y gobernantes. Esto conduciría a suponer que a mediano o largo plazo, la revocatoria del mandato fortalecería la democracia. Pero, para arribar a una conclusión semejante, es necesario profundizar en otros aspectos.

## 2. Los argumentos a favor y en contra

El debate sobre la revocatoria se circunscribe a una tensión fundamental: quienes la defienden, afirman que es un derecho de la ciudadanía en tanto detentadora última de la soberanía (el argumento se basa

11 Sobre las fuentes de legitimación y fundamento de la representación véase Mansbridge 2013 y Annunziata 2011.

en los fundamentos de la democracia); quienes la rechazan advierten contra los riesgos de limitar y condicionar excesivamente a los representantes, y aseguran que puede convertirse en un arma peligrosa en manos de otros actores con poder, generando debilidad institucional (el argumento se basa en las consecuencias prácticas).

Cronin (1989: 133-138), al analizar la experiencia norteamericana, señala que para los defensores, la revocatoria i) provee de un mecanismo constante de rendimiento de cuentas, con lo que los votantes no necesitan esperar hasta la siguiente elección para desplazar a un gobernante incompetente, deshonesto o corrupto; ii) ayuda a controlar la influencia de reducidos intereses particulares; iii) permite extender los períodos de gobierno por más largo plazo, al permanecer siempre una garantía de control; iv) otorga razones para que el votante medio permanezca informado durante períodos de gobierno, v) crea una válvula de seguridad para canalizar sentimientos intensos (a favor y en contra de un gobernante, generando un canal institucional para resolver la disputa); vi) provee una alternativa al *impeachment*.

Según el mismo autor, los oponentes advierten, por el contrario, i) que los mismos principios de la revocatoria juegan en contra de los principios republicanos, especialmente contra la idea de dejar un margen de acción a un gobernante electo democráticamente para desarrollar su gobierno durante un determinado período; ii) disminuye el atractivo de proponerse a buenos candidatos que no quieran correr el riesgo de ser cuestionados sin fundamento (ya que la revocatoria no requiere más que del descontento para ser activada; en el caso estadounidense, en el que se basa el autor); iii) las revocatorias dividen, polarizan, enfrentan a la sociedad y son objeto de abusos de poder y consecuencias inesperadas; iv) los referendos revocatorios son confusos y a menudo injustos; v) son costosos, a menudo innecesarios y dirigidos contra el objetivo equivocado.

En los países andinos la revocatoria se ha vuelto un instrumento muy popular debido a la debilidad de los mecanismos de rendición de cuentas. Por un lado, los actos de corrupción no son suficientemente perseguidos. Por otro, la discrecionalidad de los representantes es una moneda tan corriente como la creciente distancia entre las promesas de campaña y los ac-

tos de gobierno. Esto último podría ser el resultado de diferentes factores: presiones de intereses económicos, ejercicio unilateral del poder o, también, la simple lógica de campaña que hace que en períodos electorales se prometa mucho más de lo que se sabe de antemano que se podrá realizar.

Hemos visto en esta obra que la revocatoria fue introducida originalmente en algunos cantones suizos, aunque con un formato particular ya que se dirige contra todo el gobierno y no solo contra una autoridad, como ocurre en el modelo instaurado en las américas. A su vez, en Suiza las pocas experiencias —activaciones e intentos— sugieren que la revocatoria ha ido perdido peso convirtiéndose en un mecanismo prácticamente inutilizado por i) la consolidación y creciente importancia de otros mecanismos de democracia directa; ii) y otras garantías institucionales, particularmente el buen funcionamiento de la justicia. La única excepción proviene del cantón del Ticino, donde los frecuentes conflictos y bloqueos interpartidarios han vuelto a colocar el mecanismo en la agenda pública con la intención de contar con un instrumento para resolver sus diferencias.

El análisis de Qvadrup y otros estudios sobre Estados Unidos también muestran que la revocatoria aparece como un mecanismo a activar cuando no existen o no funcionan bien otros contrapesos (sanciones administrativas, control judicial) o cuando son los mismos partidos quienes recurren a ella para enfrentar políticas que rechazan.

En definitiva, la existencia de la revocatoria del mandato podría contribuir a generar canales de emergencia, operar como de válvulas de seguridad para preservar el sistema político. Sin embargo, cuando la democracia funciona, sus instituciones son fuertes y la ciudadanía tiene a su disposición un conjunto de mecanismos que le permitan intervenir directamente para vetar leyes o inversiones indeseadas o para proponer leyes o reformas, aún cuando exista, la revocatoria será poco utilizada. Por otra parte —como argumentaremos a continuación—, sin un apropiado diseño institucional, la revocatoria puede convertirse en un arma de uso antojadizo entre partidos u organizaciones políticas. En estos casos no solo no fortalecería la democracia sino que también podría poner importantes retos a la gobernabilidad.

### 3. Diseño institucional y prácticas

El cuadro 1 muestra que las prácticas son escasas en Argentina, Bolivia, Colombia, Suiza y Venezuela, aunque en algunos casos se ha registrado un número más o menos relevante de intentos (Bolivia, Colombia y Venezuela). Por otra parte, el uso se puede calificar de frecuente en Perú y Estados Unidos, y en Ecuador, durante el breve lapso en que la revocatoria según fue introducida en la Constitución de 2008 estuvo vigente (la institución fue reformada en 2011, Castellanos, en este volumen).

**Cuadro No. 1**  
**Datos de introducción y prácticas de la revocatorias del mandato**  
**(Suiza y las Américas)**

País	Año de introducción	Intentos	Nº de referendos	Revocados
Argentina	1933	S/d	(estimado: una decena)	S/d
Bolivia	2009	216	0	0
Colombia	1991	134	33	0
Cuba	1940/1976	S/d	S/d	S/d
Ecuador	1998/2008	784	78	21
Estados Unidos	1903	(estimado: miles)	(estimado: más de cuatro mil)	S/d
Perú	1993	Más de veinte mil*	5 303	1 737
Suiza	1843	8	3	1
Venezuela	1999	167	10	5

**Fuente:** elaboración propia. Los datos para Estados Unidos provienen de Qvardrup (en este volumen) y Cronin (1989), los de Argentina de Arques (en este volumen), los de Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela de los organismos electorales correspondientes; los datos de Suiza y Cuba de Serdült y Guzmán (respectivamente, ambos en este volumen). Los datos refieren al período en que la revocatoria es introducida hasta agosto de 2013. Fueron introducidos por vía constitucional en los países andinos y Cuba mientras fueron introducidos por unidades subnacionales en Argentina (seis provincias y la ciudad de Buenos Aires la regulan para el nivel provincial y estas más otras ocho para sus municipios), Estados Unidos (dieciocho estados a nivel estadual y treinta y seis a nivel municipal) y Suiza (seis cantones).

\* La cifra se sugiere a partir de tomar la cantidad de kits vendidos (5 800) y considerar que un kit suele ocuparse para revocar a más de un miembro del gobierno. Incluso podría estimarse una cifra bastante mayor considerando que buena parte de las revocatorias, en localidades pequeñas, se activan contra el alcalde y sus cinco regidores.

Esto nos permite abordar nuestra siguiente pregunta, que refiere a los efectos del diseño institucional incentivando o inhibiendo las prácticas (véase cuadro No. 2). Entre los factores que podrían ser determinantes destacamos los siguientes (Welp, 2013):

- a. elevados requisitos podrían inhibir el recurso a la revocatoria, especialmente cuando los umbrales de firmas para activar un referéndum, para que el mismo sea válido y/o para que la revocatoria proceda son muy altos. Esto podría explicar en buena medida por qué en Colombia se han realizado unos pocos procesos y ninguno ha prosperado. En este caso se observa que de los 134 intentos de los que se tiene registro, 33 llegaron a consulta y en estos casos ninguno prosperó por la elevada abstención electoral que impidió que los resultados de los comicios tuvieran validez.
- b. la posibilidad de recolectar firmas durante todo el período en que la revocatoria puede ser activada favorece que los revocadores cumplan su cometido, ya que pueden aprovechar diversos hechos imprevistos para catapultar la recolección de firmas. El único caso en que el período de recolección de firmas es ilimitado es Perú, y este hecho mostró tener una profunda influencia en la activación de la revocatoria en Lima (Vásquez, en este volumen). A su vez, en el otro extremo encontramos el caso venezolano en el que, una vez aprobada la solicitud inicial de revocatoria es el mismo organismo electoral el que instala oficinas de recolección, durante tres días, con la presencia de testigos de ambas partes (promotores de la revocatoria y miembros del partido de la autoridad). Este dispositivo claramente aleja el mecanismo de la ciudadanía en tanto se necesita una infraestructura previa a la activación de la consulta que pocas instituciones pueden garantizar, a menos que el distrito sea pequeño.
- c. aunque en nuestra opinión la convocatoria a elecciones —de proceder la revocatoria— no debería eludirse para no socavar la legitimidad democrática, el diseño institucional observado en el caso peruano parece haber generado incentivos perversos estimulando a los actores político partidarios que buscan hacerse con el poder sin esperar al próximo período electoral (véase Tuesta Soldevilla, en este volumen).

- d. por último, aunque de forma soslayada, el grado de intervención formal de los organismos electorales y su independencia (lo que determina el grado de intervención informal) también operan incentivando o desincentivando la activación de revocatorias. Esto ocurre especialmente cuando el organismo electoral, tiene poder no solo para supervisar el cumplimiento de los requisitos de activación sino también para juzgar las causales presentadas. Esto podría producirse de forma velada, como ha ocurrido con la revocatoria presidencial en Venezuela (por ejemplo, con la publicación de la Lista Tascón, véase Kornblith en este volumen).

#### 4. Revocatoria y democracia

La revocatoria es un mecanismo especial dentro del espectro de instrumentos participativos, dado que su activación informa sobre un problema y, por tanto, más que fortalecer la democracia podría operar como una salvaguarda cuando la representación no ha funcionado bien. Es decir, la revocatoria en teoría podría funcionar como una válvula de seguridad, un mecanismo de contención que contribuya a resolver crisis profundas dentro de los cauces institucionales. Considerando la frecuencia con que en el pasado se utilizaron vías autoritarias para resolver estos conflictos, los recurrentes estallidos populares observados en la región o el creciente desencanto con el sistema representativo, esta potencialidad no es desdeñable.

El análisis de los casos presentados aquí nos permite sugerir diferentes escenarios:

1. *la revocatoria no se activa o se activa muy poco porque no cumple un rol relevante en el sistema político.* Este escenario es compartido por dos casos opuestos, el cubano y el suizo. En el primero, la revocatoria aparece como un mecanismo muy limitado porque solo se orienta a los delegados locales (directamente electos). Dada la baja



autonomía del municipio cubano, es poco lo que se dirime y puede resolverse en este nivel. A su vez, no cabe esperar que la revocatoria suponga un impulso de apertura o democratización del sistema político cubano.

En el caso suizo el resultado es semejante en relación al poco uso, pero deriva de una situación opuesta: dado el poder que otorgan a la ciudadanía otros mecanismos (iniciativas y referendos), más eficientes para intervenir directamente en la definición de los asuntos públicos, la revocatoria se usa con muy poca frecuencia. La diferencia entre ambos casos deriva del rol latente de la institución. Mientras en Cuba no hay una potencialidad del mecanismo más allá de estas prácticas escasas, en Suiza los cantones que la regulan cuentan con un mecanismo de emergencia al que la ciudadanía podría recurrir de considerarlo necesario.

2. *la revocatoria no se activa con más frecuencia por la existencia de trabas formales o informales que lo dificultan o impiden.* Este sería el caso de Colombia, en que los requisitos de activación son elevados; de Venezuela, dada la fuerte intervención del organismo electoral; también de Argentina, en que se han interpuesto diversos obstáculos para impedir las activaciones promovidas por ciudadanos u organizaciones de la sociedad civil. En definitiva, la revocatoria es un mecanismo con un diseño que impide o limita las prácticas, o que intenta activarse en contextos en que no existen las suficientes garantías institucionales para que la ciudadanía pueda ejercer el derecho.
3. *mecanismo de control ciudadano.... en manos de los partidos:* El caso peruano sugiere que las elecciones son el principal incentivo para activar revocatorias. O sea, no es la ciudadanía, sino organizaciones políticas, partidos o líderes políticos los principales promotores. El análisis de Colombia –pese al fracaso de estos intentos– igual que el único cantón en que la revocatoria se ha activado recientemente

en Suiza, y en alguna medida la experiencia de Estados Unidos, colocan a los partidos políticos como principales actores activando revocatorias. Escenarios de fragmentación, volatilidad y personalismo parecen reforzar esta tendencia.

Cuando existen provisiones para activar revocatorias de mandato en contextos autoritarios o híbridos, no cabe esperar un papel relevante del mecanismo. Esto puede resultar obvio, pero en el escenario subnacional, en casos como el argentino, los ejercicios de la revocatoria muestran también en qué medida hay una carencia, ya que la revocatoria no ha podido activarse por la intervención del poder judicial, por ejemplo. A su vez, contextos con mayores garantías institucionales para completar el proceso (cuando el organismo electoral se limita a su rol de contralor y garante de la legalidad) pero en contextos de fragmentación y baja institucionalización del sistema de partidos, la revocatoria produce problemas de gobernabilidad sin resolver los de legitimidad (como ocurre en Perú actualmente). Finalmente, la revocatoria solo podría funcionar de forma apropiada en contextos en que las instituciones democráticas funcionan, la ciudadanía cuenta con garantías institucionales y los partidos se comportan responsablemente.

En definitiva, se produce una situación paradójica: parece que la revocatoria solo podría fortalecer la democracia en contextos en que la fortaleza de la democracia la vuelve innecesaria.

**Cuadro No. 2**  
**El diseño institucional de la revocatoria del mandato (Suiza y las Américas)**

País	Autoridades revocables	Causales	Período en que se puede activar	Firmas	Tiempo	Umbral part.	Mayoría requerida	Si la autoridad es revocada	Función del organismo electoral
Argentina	Alcaldes, concejales, gobernadores	Predomina la insatisfacción	variable	Entre 10 y 25%	variable	variable	variable	Se convoca a elecciones/ asumen los suplentes	Control de legalidad
Bolivia	Todas las autoridades electas	Incumplimiento de programa Insatisfacción	Mitad del mandato, antes del último año	15,25% o 30% (s/tamaño del distrito)	90 días	50%+1	Mayoría simple y mayor cantidad de votos de aquellos con los que se eligió a la autoridad	Se convoca a elecciones	Control de legalidad juzga los causales en el caso del voto programático
Cuba	Delegados de elección directa	Insatisfacción	En cualquier momento	20/25%				Se elige un nuevo delegado	S/d
Colombia	Alcaldes y Gobernadores	voto programático, Insatisfacción	Después del primer año y antes del último	40% sobre el % de votos obtenidos	180 días	55% sobre el % de votos obtenidos	Mayoría absoluta por incumplimiento de programa 60% para insatisfacción	Se convoca a elecciones	Control de legalidad Juzga los causales en el caso del voto programático

País	Autoridades revocables	Causales	Período en que se puede activar	Firmas	Tiempo	Umbral part.	Mayoría requerida	Si la autoridad es revocada	Función del organismo electoral
Ecuador	Toda autoridad electa	Incumplimiento del plan de campaña; inobservancia disposiciones sobre participación ciudadana; incumplimiento de sus funciones y obligaciones.	Después del primer año y antes del último	Entre 10% y 25% (s/ el tamaño del distrito)	Entre 60 y 180 días	No se establece	Mayoría absoluta de los votos válidos emitidos. Mayoría absoluta de sufragantes para el caso del presidente	Asumen los suplentes	Control de legalidad Juzga los causales
Estados Unidos	Alcaldes, gobernadores, legisladores	insatisfacción	Inmediatamente/pasado el primer año	Entre 12% y 40%	variable	No se establece	Mayoría simple	Se convoca a elecciones	Control de legalidad
Perú	Alcaldes, gobernadores, regidores	Debe estar fundamentada pero no requiere ser probada	Después del primer año y antes del último	25%	ilimitado	50%+1	Mitad más uno de los votos válidos (desde 2005)	Asumen los suplentes o se convoca a elecciones	Control de legalidad
Suiza	Cuerpos electos popularmente	Insatisfacción	En cualquier momento	variable		No se establece	Mayoría simple	Se convoca a elecciones	Control de legalidad
Venezuela	Toda autoridad electa	Descontento, insatisfacción	Mitad del mandato, antes del último año	20%	3 días	25%	Mayoría simple	Asumen los suplentes o se convoca a elecciones	Control de legalidad

**Fuente:** elaboración propia con base a las constituciones y leyes nacionales y a los organismos electorales (por detalles véanse los capítulos dedicados a cada caso en este volumen).

## Referencias bibliográficas

- Annunziata, R. (2011). "Proximidad", representación y participación. El Presupuesto Participativo en Argentina". *Íconos*, N°40, pp. 57-70.
- Altman, D. (2011). *Direct Democracy Worldwide*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Auer, A. (2007). "National Referendums in the Process of European Integration: Time for Change," in *The European Constitution and National Constitutions: Ratification and Beyond*, ed. Anneli Albi and Jacques Ziller. Netherlands: Kluwer Law International pp.261-271.
- Kaufmann, B. y Waters, D. (2004). *Direct Democracy in Europe*. Durham, North Carolina: Carolina Academic Press.
- Cronin, T. (1989). "The Recall Device", en *Direct Democracy. The Politics of Referendum, Initiative and Recall*. Harvard University Press.
- Goldfrank, B. (2006). "Los procesos de presupuesto participativo en América Latina: éxito, fracaso y cambio", *Revista de Ciencia Política*, 26 n° 2.
- Hug, S. y Tsebelis, G. (2002). "Veto Players and Referendums around the World," *Journal of Theoretical Politics* 14, no. 4: 465-515,.
- Hwang, J. (2007). *Direct Democracy in Asia: a Reference Guide to the Legislations and Practices*. Taipei: IRI-Taiwan Foundation for Democracy,.
- Jiménez Martín, C. (2006). "Momentos, escenarios y sujetos de la producción constituyente. Aproximaciones críticas al proceso constitucional de los noventa", *Análisis Político*, núm. 58, Bogotá.
- Lee, J. y Kaufmann, B. (2009). *Global Citizens in Charge: How Modern Direct Democracy Can Make Our Representative Democracy Truly Representative*. Seoul: Korea Democracy Foundation.
- Levitsky, S. (1999). Fujimori and Post-Party Politics in Peru. – *Journal of Democracy*, Vol. 10, N° 3: 78-92.
- Lissidini, A.; Welp, Y. y Zovatto, D. (2008). *Democracia Directa en Latinoamérica*. Buenos Aires: Prometeo,

- Manin, B. (1998). *Los principios del gobierno representativo*. Madrid, Alianza.
- Mansbridge, J. (2013). “Repensando la participación” en Robin, S. y Ford A. (Comps.) *Representación y participación*. Rosario: Ediciones del Revés.
- Massüger, N. y Welp, Y. (2013). “De Suiza a América Latina: desafíos de la democracia directa”, *Cuadernos del ICGDE* n°6.
- Massuger, N. y Welp, Y. (2013). “Legality and Legitimacy. Constituent power in Venezuela, Bolivia and Ecuador”, en Méndez F. y Wheatley J. (eds.) *Constitution-Making and Popular Participation*, Great Britain: Ashgate.
- Nolte, D. y Schilling-Vacaflo, A. (eds.). (2012). *New Constitutionalism in Latin America*, Great Britain: Ashgate.
- Papadopoulos, Y. (1995). “Analysis of Functions and Disfunctions of Direct Democracy: Top-Down and Bottom-Up Perspectives,” *Politics & Society* 23, no. 4: 421-448.
- Pitkin, H. (1967). *The concept of representation*. Berkeley, University of California Press.
- Robin, S. y Ford A. (Comps.) (2013). *Representación y participación*. Rosario: Ediciones del Revés.
- Seele, A. y Peruzotti, E. (2009). *Participatory Innovations and Representative Democracy in Latin America*, Woodrow Wilson Press/Johns Hopkins UP.
- Serdült, U. & Welp, Y. (2012). “Direct Democracy Upside Down” en *Taiwan Journal of Democracy* 8 (1),
- Spivak, J. (2004). “California’s Recall. Adoption of the ‘Grand Bounce’ for Elected Officials”, *California History*, vol. 81, núm. 2.
- Wheatley, J. (2008). “Direct Democracy in the Commonwealth of Independent States: The State of the Art”, C2D Working Paper Series 28/2008. Centre for Research on Direct Democracy. ISSN 1662-8152. Disponible en <http://www.c2d.ch>.
- Welp, Y. (2010). “El referendo en América Latina. Diseños institucionales y equilibrios de poder”, *Nueva Sociedad* No. 228, Argentina.

- Welp, Y. y Serdült, U. (2009). *Armas de doble filo*. Buenos Aires: Prometeo,.
- Welp, Y. (2013). “¿Por qué Perú? Análisis de la revocatoria de mandato en perspectiva comparada”, *Revista Elecciones* nº13, ONPE-Perú.
- Zovatto, D. (2006). “Instituciones de democracia directa en América Latina” en Payne, M. Zovatto, D. y Mateo, M. *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*, Washington: BID/IIDAE.